HPG Working Paper

Aproximaciones a la historia del humanitarismo en América Latina y el Caribe

Editado por Irina Mosel, Christina Bennett y Hanna Krebs

Diciembre 2016









Agradecimientos

Las editoras quieren agradecer a todos los que con su trabajo contribuyeron a que la conferencia en Bogotá fuese todo un éxito y a todos los que han contribuido a la realización de esta publicación. Un especial agradecimiento al Instituto de Estudios Humanitarios (IEH) y a la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en Bogotá por su excepcional organización de la conferencia, y especialmente a Jeffrey Villaveces, Liliana Carvajal, Luis Hernando Aguilar y Gerard Gómez por sus esfuerzos; al Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) por su colaboración en la conferencia y sobre todo gracias a Francisco Rey y Laura Langa por toda su ayuda y paciencia con la traducción y finalización de la edición española; a Sophie Duval por realizar una excelente revisión documental que ha servido a las editoras como documento de referencia para elaborar la introducción; y gracias también a Hernán Darío Correa por su excelente revisión editorial de esta compilación y a Matthew Foley de HPG por su apoyo constante.

Humanitarian Policy Group
Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
United Kingdom

Tel. +44 (0) 20 7922 0300
Fax. +44 (0) 20 7922 0399
E-mail: hpgadmin@odi.org
Website: http://www.odi.org/hpg

Contenidos

Los autores

Maurizio Alì. Research Fellow (Ministerio de la Cultura e de la Comunicación de la República Francesa). PhDc en Antropología (Universidad de la Polinesia Francesa, Francia), MA en Antropología (Universidad de Los Andes, Colombia), MSc. en Geopolítica (Universidad "La Sapienza", Italia), Especialista en Mediación Cultural (Universidad "La Sapienza", Italia), Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad "Roma Tre", Italia). Ha colaborado como Experto, Consultor y Formador en Comunicación para la Paz con la OACNUDH/OHCHR Guatemala, la Comisión Europea, el Gobierno de Guatemala y numerosas ONG. Ha dirigido el Énfasis "Comunicación en Conflicto" de la Facultad de Comunicación Social para la Paz de la Universidad Santo Tomas (Colombia) y ha sido Fellow del Graduate Study Program de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (Suiza).

Manuel Argüello-Rodríguez. Doctor en Planificación Urbana/Regional y Desarrollo –Geografía- (Tesis de Ph.D.: Housing policy, democracy and revolution: Costa Rica and Nicaragua during the 1980s) University College London, U de Londres. Tiene Maestría y Licenciatura en Sociología y estudios al nivel de licenciatura en Arquitectura (hasta quinto año académico). Es especialista en temas del desarrollo urbano con énfasis en políticas de vivienda, participación comunitaria, movimientos populares, empleo y pobreza urbana. Catedrático –ret- de la Universidad Nacional de Costa Rica, profesor e investigador en la Universidad de Costa Rica, e invitado en la UCA de Nicaragua, la U de Puerto Rico (R/Río Piedras, San Juan, PR), la UNAH de Honduras, la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza), la Universidad Nacional de San Juan y la UNNE de Resistencia, ambas en Argentina, de la Universidad Gran Colombia, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), el Instituto Nicaragüense de Investigación y Estudios Sociales (INIES), y la Secretaría General de FLACSO.

Daniela Cocco Beltrame. Master en Cooperación Internacional y Gestión de Políticas Públicas por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Ha realizado estudios de posgrado en Cooperación Internacional e Integración Regional en la Universidad de Buenos Aires y cursos en FLACSO Argentina y la Université de París-Sorbonne. Ha trabajado en el PNUD Argentina, así como en el sector social y la administración pública de dicho país. Actualmente es Asesora en el Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Es colaboradora del Instituto de Estudios sobre Conflicto y Acción Humanitaria.

Elizabeth Ferris. Ocupa el cargo de *nonresident Senior Fellow* en el programa de política exterior de Brookings, su trabajo comprende una amplia gama de tareas relacionadas con el desplazamiento interno, la acción humanitaria, los desastres naturales y el cambio climático. Antes de ingresar en Brookings -en noviembre de 2006- Ferris trabajó 20 años en el campo de la acción humanitaria. Recientemente ha colaborado en el Congreso Mundial de las Iglesias celebrado en Ginebra, donde fue responsable de la respuesta humanitaria y del desarrollo a largo plazo, función que le permitió trabajar con muchas ONG nacionales e internacionales con el fin de apoyar la construcción de capacidades y abogar por la protección de personas refugiadas y afectadas por desplazamientos internos y conflictos armados. También ha sido directora del Church World Service Immigration and Refugee Program y directora de investigación del Life and Peace Institute de Upsala en Suecia, así como profesora Fulbright en la Universidad Nacional Autónoma de México y docente en el Lafayette College, Miami University y en el Pembroke State University.

Marcos Fernández Labbé. Doctor en Historia, nacido en 1973, padre de dos hijas. Académico jornada completa en el Departamento de Historia de la Universidad Alberto Hurtado en Santiago de Chile y Director del Magíster en Historia de Chile Contemporáneo de la misma institución. Sus intereses académicos se concentran en la historiografía y la historia conceptual, focos a partir de los cuales en este momento desarrolla el proyecto de investigación "De la Reforma a la Solidaridad: vocabulario político-conceptual de la Iglesia Católica chilena, 1960-1985". Es además responsable del proyecto de investigación y difusión del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) "Defensores y defensoras de los Derechos Humanos en la Historia de Chile".

Bruno Figueroa Fischer. Diplomático de carrera de México, con rango de embajador. Funge actualmente como Director General de Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Agencia Mexicana de Cooperación

Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Es egresado de El Colegio de México y de la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA). Ha escrito diversos artículos sobre política exterior mexicana y política internacional.

Laura Langa Martínez. Es licenciada en Antropología y posee un máster en Cooperación Internacional al Desarrollo, cuya tesis se centró en las políticas europeas de cooperación con los pueblos indígenas. Su trayectoria profesional se ha centrado especialmente en la investigación, colaborando con organizaciones que trabajan por los derechos de los pueblos indígenas en América Latina, como ALMACIGA. Actualmente es consultora con el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), e investigadora (FPU) en el Instituto de Lengua, Literatura y Antropología (ILLA) del Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CCHS) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Francisco Rey Marcos. Es Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) en Madrid y responsable de los Informes de Acción Humanitaria del Observatorio de Acción Humanitaria (Con IECAH, Médicos sin Fronteras y otras entidades). Con más de 25 años de experiencia de trabajo humanitario en Cruz Roja y otros organismos es profesor de numerosas Universidades y consultor de OCHA, FAO, DG-ECHO, y la Cooperación Española entre otros. Autor de numerosas publicaciones (También alguna con ODI) Es miembro del Consejo de Notables del IEH en Colombia.

John Telford. Ha trabajado más de 30 años en el campo de los derechos humanos y en programas humanitarios y de desarrollo a nivel mundial, ejerciendo como manager, instructor, profesor, analista y evaluador -entre otros cargos- cubriendo tanto desastres naturales como conflictos armados. Actualmente está especializándose en evaluación y formación. En 1979 comenzó su carrera como Director Nacional de la Sección Irlandesa de Amnistía Internacional. Después de varios años enseñando en Colombia, trabajó 6 años en el ACNUR en diferentes puestos, tanto en terreno como en la sede central, incluyendo el de Oficial superior de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia. También lideró operaciones humanitarias de emergencia dirigidas por la ONU. Posteriormente ha trabajado como consultor para las principales agencias de la ONU, ONG, agencias gubernamentales e instituciones académicas. Además, ha impartido clases en Universidades de Colombia, América Central y Europa. Posee múlitples publicaciones, incluyendo importantes evaluaciones, revisiones especializadas, guías y materiales de orientación, así como cuantíosos artículos en los medios de comunicación.

Paula Andrea Valencia Londoño. Comunicadora Social- Periodista, Universidad Pontifica Bolivariana, Medellín-Colombia, Estudios de Derecho y Ciencias Política, Universidad de Antioquia, Medellín- Colombia. Especialista en Gestión Regional del Desarrollo, Universidad de los Andes. Internacional Master of Advance Studies, Instituto Universitario de Estudios sobre Desarrollo (IUED)- Ginebra Suiza. Magíster en Estudios Interdisciplinarios de Desarrollo, Universidad de los Andes. Experta en Gestión de la Paz y los Conflictos (1ª. Edición), Universidad de Granada Doctoranda en Ciencias Sociales. Universidad de Granada. Coordinadora Maestría en Conflicto y Paz, Universidad de Medellín.

Anna Wherry. Es estudiante de postgrado de Antropología en la Universidad John Hopkins y de Derecho en Yale Law School. Ha estudiado en el Refugee Studies Center de la Universidad de Oxford. Las investigaciones de Anna se centran en el desplazamiento, las reparaciones y en diversas nociones legales sobre daños e indemnizaciones, especialmente en Colombia. Además ha escrito sobre gentrificación en el este de Londres, en un estudio de caso que desafía los límites conceptuales y las supuestas geografías de la migración forzada.

Acrónimos

ACN	Agencia Cubana de Noticias
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
ACNUR	Agencia de la ONU para los Refugiados
ALBA	Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
ASICH	Acción Sindical y Económica Chilena
BVS	Biblioteca Virtual de Salud de Cuba
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CALMED	Centro Latinoamericano de Medicina del Desastre
CAP	Comandos Armados del Pueblo
CARDIN	Red Caribeña de Información de Desastres
CCAA	Comunidades Autónomas (España)
CDEMA	Caribbean Disaster Emergency Management Agency
CELAM	Conferencia Episcopal Latino Americana
CNT	Confederación Nacional del Trabajo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CERF	Fondo Central de Respuesta a Emergencias
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CLAMED	Centro Latinoamericano de Medicina del Desastre
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
COMECSO	Consejo Mexicano de Ciencias Sociales
COPACHI	Comité de Cooperación para la Paz en Chile
COSUDE	Agencia Suiza para el desarrollo y la Cooperación
CSS	Cooperación Sur-Sur
DANIDA	Agencia Danesa para la Cooperación al desarrollo
DIPECHO ECHO	Programa de Preparación para Desastres de ECHO
ECHO	Oficina Humanitaria de la Comisión Europea
EHL	Equipo Humanitario Local

EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
ELAM	Escuela Latinoamericana de Medicina
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ERF	Fondo de respuesta a emergencias
EUA	Estados Unidos de América
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAC	Fuerza Aérea de Colombia
FASIC	Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FICR-CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
FICRMLR	Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejercito del Pueblo
GHA	Global Humanitarian Assistance
GFDRR	Global Facility Disaster Reduction and Recovery
GHD	Buena Donación Humanitaria
G8	Grupo de los Ocho
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
IC	Izquierda Cristiana
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
I ITDG	Grupo de Tecnología Intermedia para el Desarrollo
IMC	Instituto Misionero de la Consolata
INCORA	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y Agrícola
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
MAPU	Movimiento de Acción Popular Unitaria
MIRA	Multi-Cluster Initial Rapid Assessment
M-19	Movimiento 19 de Abril
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba
MINSAL	Ministerio de Salud Pública de Cuba
MNOAL	Movimiento de Países No Alineados
MSF	Médicos sin Fronteras
OAH	Oficina de Acción Humanitaria (española)
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OFDA	Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero, de los Estados Unidos
OIEA	Organización Internacional de Energía Atómica
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de Salud
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación de AECID sobre el terreno
PCC	Partido Comunista Cubano
PEB	Programa de Educación Bi-cultural
PIS	Plan Integral de Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RRD	Reducción del Riesgo de Desastres
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TUSCO	Instituto Técnico Universitario Surcolombiano
UJC	Unión de Jóvenes Comunistas
UN OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas
UNRWA	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados del Oriente Medio
UNISDR	Secretariado de Naciones Unidas para la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNSCEAR	Comité Científico de Naciones Unidas para el Estudio de los Efectos de las Radiaciones Atómicas
WASH	Water, Sanitation and Hygiene

Introducción de los editores

Los conflictos, el desplazamiento forzado de la población y los desastres naturales a gran escala han ido definiendo los rasgos de la historia humanitaria de América Latina y el Caribe, desde la destrucción de las culturas indígenas a partir de la colonización europea en el siglo XV, hasta las guerras de independencia del siglo XIX y décadas de guerras de guerrillas en el siglo XX, junto con huracanes, terremotos y actividad volcánica, enormemente destructivos. En este contexto, mientras que la región ha mantenido históricamente fuertes lazos económicos, políticos e sociales con Europa, con el paso del tiempo se ha conceptualizado un pensamiento proprio y característico sobre la acción humanitaria, los derechos humanos y el humanismo, todo derivado de los conceptos e ideas europeas y de las culturas y tradiciones indígenas (Sámano Chávez, 2003).

En esta colección editada se recopilan la mayoría de los trabajos presentados en un evento celebrado en Bogotá en 2014 con el título *Aprendiendo del pasado para incidir en el futuro: Lecciones de la historia de la acción humanitaria en América Latina y el Caribe*, organizado de forma conjunta por Humanitarian Policy Group (HPG) y el Instituto de Estudios Humanitarios (IEH). En la edición final en español también colaboro el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). La conferencia congregó a los principales responsables políticos, profesionales humanitarios, académicos e historiadores de la región para debatir la evolución de la acción humanitaria en los conflictos y desastres en América Latina desde principios del siglo XX, y para reflexionar sobre qué significado ha tenido esa historia para la acción humanitaria actual en la región. Se trata de un trabajo de una serie de estudios regionales publicados en el marco del proyecto de investigación del HPG titulado *A Global History of Modern Humanitarian Action* (Una historia mundial de la acción humanitaria moderna). El objetivo del proyecto es identificar y comprender los principales cambios en política, práctica y arquitectura institucional que el sector humanitario ha experimentado desde principios del siglo XX, con el fin de ayudar al sector a entender mejor su historia, hacer un mayor uso del análisis histórico y extraer lecciones a partir de los debates actuales encaminados a la mejora de la acción humanitaria. Una parte fundamental del proyecto es fomentar una mejor comprensión de las diversas historias y perspectivas de la acción humanitaria a través de diferentes regiones del mundo.

Varios trabajos de la colección estudian el encuentro entre las ideas europeas en torno al humanismo y al humanitarismo y las cosmovisiones indígenas. En su trabajo, Francisco Rey Marcos explora la influencia que han tenido los conceptos de caridad, compasión, asistencia social y filantropía del período de la Ilustración española en la evolución de la acción y el pensamiento humanitario en América Latina por medio de un debate sobre la etimología de la palabra «humanitario» en español, y su uso dispar y a menudo controvertido desde principios del siglo XIX hasta hoy en día. Rey destaca los distintos significados que se han asignado a la palabra en español, que abarcan desde la denotación de ideología y visión progresista, socialista y de tendencia europea de finales del siglo XIX y principios del XX, hasta su abuso y subversión en épocas más recientes, sobre todo en Colombia, en términos como «bombardeos humanitarios» y «guerra humanitaria». En su otra contribución, Francisco Rey estudia la evolución histórica de la acción humanitaria española en América Latina, principalmente a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), pero también por medio de la ayuda proporcionada por ONG, comunidades autónomas y municipios. Rey examina paso a paso esta evolución, desde la ayuda en casos de emergencia hasta un enfoque de fortalecimiento de las estructuras y los mecanismos de coordinación locales, nacionales y regionales.

Laura Langa Martínez examina en su contribución la relación entre la ayuda humanitaria y las comunidades indígenas de América Latina, y se cuestiona si las relaciones de hegemonía y dominación, que equivalen al neocolonialismo, son inherentes a la acción humanitaria y al «acto de dar», sobre todo en la manera en que se priorizan los discursos “técnico-expertos” en detrimento de los procesos y las expresiones culturales y sociales del ámbito local. Langa utiliza el ejemplo de la ayuda alimentaria prestada durante una hambruna en la región Ch'orti'

en Guatemala oriental a principios de la década del 2000 para demostrar cómo una falta de comprensión de la importancia que atribuye la comunidad local a un tipo de alimento en concreto (maíz) y las definiciones locales de hambruna, llevaron a la acción humanitaria prestada a socavar los marcos locales de reciprocidad comunitaria.

El predominio de los conflictos y el desplazamiento forzado de la población en la historia de América Latina ha provocado que los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH) hayan ocupado un lugar destacado en el discurso humanitario. Las raíces del pensamiento sobre los derechos humanos en América Latina se remontan al neoescolasticismo español del siglo XVI encarnado por Bartolomé de las Casas, misionero y, posteriormente, Obispo de Chiapas, y uno de los más acérrimos defensores de los derechos de los pueblos indígenas y de la abolición de la esclavitud. De las Casas formuló los derechos correspondientes a los pueblos indígenas como derechos fundamentales naturales comunes a todos en virtud de su humanidad (Beuchot, 1994), de ese modo «se reivindican los mismos derechos no solo para los europeos sino también para los pueblos indígenas» (Carozza, 2003). Al desarrollar un marco de derechos único en su época (y que no se derivaba simplemente del pensamiento español), de las Casas también plasmó «una tradición de derechos humanos característica de América Latina» que tiene siglos de antigüedad (ibidem). La región también ha desempeñado un papel pionero en el desarrollo del derecho internacional humanitario. Algunos de los primeros convenios relativos a los reglamentos de la guerra y su repercusión sobre los civiles se redactaron en respuesta a las guerras de independencia del siglo XIX. En 1820, por ejemplo, un tratado suscrito por el general español Pablo Murillo y el Libertador Simón Bolívar sometió a los beligerantes a una serie de prácticas y reglas, y reguló el trato dado a los prisioneros de guerra y a los que se encontraban fuera de combate (Urbina, 2010).

Uno de los rasgos característicos del pensamiento latinoamericano sobre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos es la medida en que estas dos esferas han convergido, particularmente en el contexto de frecuentes conflictos y desplazamientos internos masivos. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha defendido que los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 se interpreten a la luz del derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado. Del mismo modo, en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 se reúnen los derechos humanos de los refugiados con sus derechos económicos, sociales y culturales (Cançado Trindade, 1995), y esos derechos se extienden a los desplazados internos por conflictos.

En tres contribuciones de este volumen se examina el fenómeno del desplazamiento forzado, con especial hincapié en las respuestas dadas a la crisis de desplazados de América Central en la década de los 80. John Telford analiza la historia de un campamento de refugiados salvadoreños en Honduras, Mesa Grande, al tiempo que examina los aspectos políticos de la acción humanitaria mediante el estudio de las acciones de las autoridades del país de acogida —respaldadas por Estados Unidos—, así como las del personal de las ONG y los propios refugiados. Telford destaca cómo muchas personas, tanto del país como de fuera, mostraron un extraordinario nivel de compromiso personal, emocional y político con los refugiados y con el conflicto entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en ocasiones simpatizando con los combatientes del FMLN y apoyándolos de forma activa. Telford también detalla la extensa autoorganización de los propios refugiados, que se encargaron prácticamente de todos los sectores y aspectos de los programas de ayuda, y cuyos sistemas y estructuras de supervivencia colectiva se asemejaban a los de las redes de la teología de la liberación y el sistema La Guinda de su El Salvador natal. Aunque algunos lo elogiaron como un ejemplo excelente de participación de los refugiados, otros condenaron su comportamiento como autoritarismo.

Otra contribución sobre este tema, de Bruno Figueroa Fischer, estudia la respuesta de diferentes niveles del Estado de México a los refugiados guatemaltecos en Chiapas entre 1980 y 1984. Figueroa sostiene que la forma en que se dio alojamiento y se trató a los refugiados fue un ejemplo positivo poco común, debido no solo a la solidaridad que mostró la población de Chiapas con los refugiados, sino también a los continuos esfuerzos y atención del Estado de México —a nivel federal, estatal y municipal, coordinados por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)— y la comunidad internacional por medio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa

Mundial de Alimentos (PMA) y, en fases posteriores, la Unión Europea (UE). Pone de relieve la postura progresista de la COMAR con los refugiados, por la que les permitían trabajar, apoyaban su educación y facilitaban la repatriación voluntaria y, en el caso de aquellos que decidían quedarse, la integración local. La autoorganización de los guatemaltecos fue igualmente fuerte; lo que supuso una primicia internacional en la negociación de acuerdos con su país de origen sobre las condiciones de su retorno.

Muchas de las ventajas en torno a las respuestas al desplazamiento se reafirmaron en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) de 1989, una amplia e innovadora solución al problema de los desplazados, tanto internos como externos. La CIREFCA efectuó una total conexión entre las normas relacionadas con los derechos humanos, los desplazamientos de refugiados y los desafíos relativos a la protección (Trinidade, 1995). La CIREFCA implicó a agentes humanitarios y de desarrollo, así como a la sociedad civil para buscar soluciones a los desplazamientos masivos. No obstante, como se señala en varias contribuciones de este volumen, la existencia de marcos jurídicos avanzados no se traduce necesariamente en mejores condiciones de los refugiados, ni provoca necesariamente que los Estados adopten prácticas, o cambien las existentes, para beneficiarlos. En su trabajo, Elizabeth Ferris y Anna Wherry analizan paso a paso tanto la historia como la evolución del desplazamiento interno en el continente, y las respuestas nacionales y regionales ante este.

Destacan cómo las organizaciones regionales de América Latina en particular han desarrollado sofisticados marcos jurídicos para abordar los derechos humanos y los derechos de los desplazados internos —incluso con la designación por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de los primeros Relatores Especiales sobre desplazados internos del mundo en 1996—, pero este avance normativo no ha producido una mejora significativa en la situación de los desplazados. Este es el caso de Colombia, cuyo sistema jurídico es uno de los más desarrollados del mundo coexistiendo a su vez con el desplazamiento a gran escala de cientos de miles de personas. Ferris y Wherry también ponen de relieve la manera en que están surgiendo nuevas tendencias, que se alejan del desplazamiento provocado por los conflictos armados «oficiales» y se acercan al desplazamiento producido por la violencia criminal, los proyectos de desarrollo a gran escala y los desastres naturales, todos los cuales —sostienen— exigen nuevas respuestas coordinadas a nivel regional.

La contribución de Paula Andrea Valencia Londoño aborda la primera de estas nuevas tendencias: el desplazamiento a causa de la violencia criminal, a menudo vinculada al tráfico de drogas. Valencia, que utiliza la ciudad de Medellín como estudio de caso, examina paso a paso la historia de violencia y conflicto armado que afecta a la ciudad para destacar el predominio cada vez mayor de un nuevo fenómeno: el desplazamiento forzado intraurbano. Argumenta que los organismos humanitarios que han actuado de forma activa ante las consecuencias de los conflictos armados «tradicionales» están mal preparados para responder a estas nuevas formas de violencia, y han estado retirándose lentamente de la ciudad.

Paralelamente a la labor realizada por las entidades seculares, la Iglesia de América Latina y sus organizaciones asociadas han desempeñado un importante papel en la evolución de la acción y el pensamiento humanitario en el continente. Las dictaduras que surgieron en el cono sur de América Latina en la década de los 70 coincidieron con una época de reforma fundamental en la Iglesia y la aparición de una reflexión en torno a la teología de la liberación, que impuso a la Iglesia católica luchar por la justicia social y la liberación de los oprimidos. En su trabajo, Marcos Fernández Labbé examina las actividades humanitarias de una serie de organizaciones de origen religioso durante la dictadura militar que tuvo lugar en Chile entre 1973 y 1990. Destaca la amplia variedad de trabajos que llevaron a cabo, entre ellos de asistencia y protección, de asistencia jurídica y médica, y de apoyo a los disidentes políticos y grupos de la sociedad civil.

El trabajo de Maurizio Alì estudia el Instituto Misionero de la Consolata, una congregación católica activa en los departamentos de Caquetá y Putumayo, en Colombia. Alì, basándose en su trabajo etnográfico e histórico previo, detalla las actividades de desarrollo y humanitarias únicas de los misioneros de la congregación, y su característico modus operandi. Lejos de estar interesados únicamente en la evangelización religiosa, priorizaron la acción humanitaria y su función de desarrollo en la región, mediante la construcción de escuelas, el establecimiento de administraciones locales, el apoyo

al desarrollo económico y la participación directa en las negociaciones de treguas, intercambios de prisioneros y devolución de cadáveres con los grupos armados. Trabajaron estrechamente con la población local y vivieron con ellos, tenían experiencia práctica previa en conflictos y trabajo de emergencia, y rechazaban activamente la noción de neutralidad en favor del compromiso con las personas marginadas y el apoyo de éstas.

Si los conflictos y los desplazamientos son rasgos destacados de la historia humanitaria de América Latina, los desastres naturales a gran escala no lo son menos. Al igual que con el desarrollo del pensamiento sobre derechos humanos y derecho humanitario, América Latina ha desempeñado un papel pionero en el ámbito de la respuesta en caso de desastres y la reducción del riesgo de desastres. Aunque las medidas de reducción del riesgo de desastres contra inundaciones y terremotos se remontan al período precolonial (García Acosta, 1997), han surgido abundante literatura y nuevas prácticas en el período posterior a 1960 (Lavell y Franco, 1996). Numerosos expertos de América Latina han centrado su atención en las circunstancias artificiales que han aumentado la vulnerabilidad de las personas a los desastres, en lugar de en los propios desastres, con un particular énfasis en las condiciones socioeconómicas relacionadas con el rápido crecimiento de la población y de las ciudades. Los desastres se veían como una consecuencia de las desiguales relaciones de poder entre los diferentes segmentos de la sociedad (Aguirre, 2004). Este concepto, que fue especialmente prominente en la década de los 80, reconoce un solapamiento entre la vulnerabilidad y la pobreza, y convierte a la dimensión social en clave en el estudio de los riesgos (Mansilla, 2001).

La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres (La Red), creada en 1992, ha desempeñado un papel importante en desviar el énfasis de las interpretaciones físicas a las sociales en relación con el riesgo de desastres (Lavell et al., 2013). Tal y como describe Manuel Argüello-Rodríguez en su artículo sobre la evolución institucional de la respuesta al riesgo de desastres —y especialmente la formación de La Red—, desde su comienzo, investigadores y miembros han destacado la importancia de reducir la vulnerabilidad a través de medidas de mitigación y reducción del riesgo (véase también Lavell y Franco, 1996). También insisten mucho en la función que desempeña la sociedad civil en la prevención de desastres y la respuesta ante éstos, así como en la importancia de la colaboración con las comunidades locales, que a menudo son las primeras en intervenir y las que mejor conocen la zona. Argüello-Rodríguez sostiene que La Red ha sido capaz de influir en la política y la investigación no solo a nivel local y regional, sino también mediante la defensa de declaraciones internacionales y por medio del compromiso proactivo y la coordinación con personas e instituciones de todo el mundo.

La colección concluye con una evaluación de un país que ha seguido un camino diferente respecto a la acción humanitaria: Cuba. Fidel Castro, tras la revolución cubana de 1959, estableció un nuevo sistema de salud en el que la atención sanitaria se consideraba un derecho fundamental. Debido a este compromiso nacional, junto con la creencia en la importancia de la solidaridad internacional (Beldarrain, 2006), Cuba empezó a participar en la respuesta en casos de desastre en diversos países de América Latina desde la década de los 60. Cuba también ha enviado y continua enviando expertos médicos fuera de la región; por ejemplo entre 1963 y 1999, se enviaron más de 40.000 profesionales sanitarios de Cuba a 83 países (Beldarrain, 2006).

En su trabajo, Daniela Cocco Beltrame desgrana la historia y los fundamentos ideológicos del internacionalismo médico cubano, centrándose en el período entre 1959 y 1998. Detalla la evolución del compromiso humanitario de Cuba a través de una serie de ejemplos, en concreto el terremoto de Chile de 1960, el desastre de Chernóbil y el huracán Mitch. Beltrame destaca el modo en que el principio de solidaridad que sostiene la cooperación de Cuba con los países en desarrollo se considera fundamental para el avance del pueblo cubano y la supervivencia de la revolución. También realza los rasgos característicos de la fructífera participación internacional de Cuba, en particular la no condicionalidad de la asistencia -incluso a estados que no comparten su misma visión ideológica- y sus excelentes resultados en cuanto a la buena eficiencia.

1 Los orígenes del humanitarismo en las culturas española y latinoamericana: Algunas consideraciones terminológicas

Francisco Rey Marcos

Introducción

Las ideas humanitarias tienen una amplia, antigua y fecunda tradición en la cultura española. De hecho algunos pensadores y juristas españoles como los de la Escuela de Salamanca y en especial Francisco de Vitoria, son considerados los precursores del Derecho Internacional Humanitario (DIH). En España como en otros países europeos el peso de las ideas de la Ilustración hizo que los clásicos conceptos de caridad, compasión, beneficencia o filantropía fueran incorporando nuevas visiones de humanidad y de derechos de los seres humanos.

En la historia de España y en la de los países de América Latina y el Caribe hay, además, multitud de ejemplos y antecedentes de lo que hoy llamaríamos acción humanitaria; y más recientemente la mayor parte de países de habla hispana se han incorporado a las instituciones humanitarias internacionales, han hecho suyos en algunas legislaciones los principios y compromisos convencionales en la materia, y han ido aquilatando experiencias muy singulares como las que vienen de la llamada cooperación Sur Sur, o de la triangular.

Sin embargo, a lo largo de la historia el lenguaje y la terminología humanitaria no han estado exentos de confusión y aún hoy es frecuente encontrar contradicciones o ambigüedades en el uso de conceptos y términos del ámbito humanitario. En la propia literatura en lengua española es normal encontrar usos de palabras como "humanitario" con muy diversas acepciones; y mucho más en los medios de comunicación. En cambio, en el ámbito de las organizaciones humanitarias los avances han sido claros y la adscripción a iniciativas internacionales ha contribuido a aclarar las cosas; pero aún subsisten interpretaciones diversas que generan confusión.

El presente trabajo pretende explorar y analizar el uso de algunos términos vinculados con este sector, con énfasis en los aspectos terminológicos y conceptuales y algunos de sus debates. Es, en cualquier caso, un trabajo en proceso que llevará algún tiempo concluir.

Origen y evolución en la utilización de términos humanitarios en el español

El Diccionario de la Real Academia Española define humanitario como:

> *"humanitario, ria. (Del lat. humantas, ātis). 1. adj. Que mira o se refiere al bien del género humano. /2. adj. Benigno, caritativo, benéfico. 3. adj. Que tiene como finalidad aliviar los efectos que causan la guerra u otras calamidades en las personas que las padecen".*

Se trata de cortas definiciones que no abordan cuestiones que serían esenciales como las jurídicas o las que emanan de su uso en el derecho internacional o por parte de los organismos internacionales. En cualquier caso, las definiciones refuerzan el carácter positivo del término y no dejan espacio para su uso con connotaciones negativas, o mucho menos referidas a otros ámbitos no "humanos" como el animal, por ejemplo.

Los orígenes

> *« Chaque siècle a sa marotte; le nôtre, qui ne plaisante pas, à la marotte humanitaire.»*
> *(Sainte-Beuve)*[1]

Existe un gran acuerdo en que los orígenes del término humanitario se remontan a los años 1830, en Francia, y a su uso inicial en la literatura como adjetivo derivado de *humanité* (humanidad) y el sufijo *ario* (Valentin, 1997). Tanto éxito tuvo el uso del término en la literatura francesa de aquella época por autores como Alfred de Musset, Lamartine y otros, que el feroz crítico literario Sainte-Beuve arremetió contra ellos con la frase que citamos más arriba. Desde aquella época, y desde la creación del propio término "humanitario" como derivado de humanidad, aún bajo los efectos de la Revolución, la potencia del mismo ha hecho que desde muy diversas posiciones se comenzara a adjetivar como humanitarias numerosas acciones que poco tenían que ver con el origen del mismo y con su contenido esencial. La manía por utilizar un término que parece conceder legitimidad y carácter bondadoso a aquello que adjetiva, se extendió rápidamente en el siglo XIX, y de ahí la diatriba de Sainte-Beuve. (Rey, 2010)

Tras el surgimiento literario y la profusa utilización de la palabra en la primera mitad del siglo XIX, el término se incorporó con fuerza al ámbito internacional de la mano del derecho. En efecto, tras la batalla de Solferino en 1859 y el impacto que ésta tuvo sobre el ginebrino Henri Dunant, la publicación de su libro "Un recuerdo de Solferino" provocó un gran impacto en la opinión pública suiza de la época que se plasmó en la creación de lo que podríamos llamar el primer actor humanitario, el actual Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1863, y la aprobación del I Convenio de Ginebra en 1864. Nacía así el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el término se incorporaba, volvemos a decirlo, de la mano del derecho, al ámbito de las relaciones internacionales. (Rey, 2010)

En el caso de la lengua española el término empezó a utilizarse algo más tarde, y desde el inicio su uso ha tenido cierto nivel de ambigüedad: para muchos autores comenzó a ser sinónimo de bondad, espíritu benéfico o caritativo, pero para otros significaba una tendencia europeísta que atentaba contra las costumbres españolas. Incluiremos por tanto algunas referencias seleccionadas que nos permitan ver este uso tan característico.

1 "Cada siglo tiene su manía: el nuestro, que no se tome a broma, tiene la manía humanitaria." (Traducción del autor).

Primeros casos de utilización de terminología humanitaria en la literatura española[2]

Uno de los autores que empezó a utilizar el término en 1836 fue el escritor costumbrista Ramón de Mesonero Romanos en las diversas ediciones de sus Escenas Matritenses.

> *"Don Protasio, de vuelta a casa, pasada la media noche, lleno el pecho de fuego poético, cubierta la frente de coronas inmortales de papel, abre modestamente la puerta con la llave que lleva en el bolsillo, enciende el fósforo* humanitario, *deposita sus laureles en una alacena, y se extiende en su no mullido y solitario lecho, hasta que a la mañana siguiente venga a despertarle la voz cascada y faz angustiosa de la vieja que le sirve o del cuervo asturiano que le lleva la acostumbrada ración."* (Mesonero Romanos, 1836)[3]

Curioso uso del término para referirse al fósforo que ilumina la llegada a la casa. También usa el término de modo irónico para referirse a cómo sirve para denominar de otra forma a las personas devotas.

> *"-El hombre en el fondo siempre es el mismo, aunque con distintos disfraces en la forma; el palaciego que antes adulaba a los reyes sirve hoy y adula a la plebe bajo el nombre de tribuno; el devoto se ha convertido en* humanitario*; el vago y calavera en faccioso y patriota; el historiador en hombre de historia; el mayorazgo en pretendiente; y el chispero y la manola en ciudadanos libres y pueblo soberano.*
>
> *-Andarán los tiempos, mudaránse las horas, y todos estos tipos, hoy flamantes, pasarán como los otros a ser añejos y retrógrados, y nuestros nietos nos pagarán con sendas carcajadas las pullas*[4] *y chanzonetas que hoy regalamos a nuestros abuelos. ¿Quién reirá el último?"*
> (Mesonero Romanos, 1842)

2 Para la búsqueda de textos y referencias hemos utilizado las diversas Bases de Datos de la Real Academia Española. Especialmente el Corpus Diacrónico del Español (CORDE), en la Web: http://www.rae.es/recursos/banco-de-datos/corde

3 Subrayado del autor de este ensayo como los demás de las citas siguientes (Nota del editor).

4 Ortografía del original (Nota del autor).

En años posteriores es posible encontrar otras utilizaciones del término en la literatura en lengua castellana y se observan usos junto con otros términos derivados de humano o humanidad, que ya no se usan, como "humanitista".

"Ahí vengo yo a parar -repuso don Policarpo-. Yo tengo un sobrino de pocos años, así como el Sabinianito o el joven Salvaje, despabilado y de un talento que se remonta. No le digo más sino que es abogado e ideólogo, humanitario y humanitista *-yo no reparo en los nombres, pero ello es cosa por el estilo-;* (Estébanez Calderón, 1847)

Uno de los escritores españoles que hace mayor uso del término en esa época es Juan de Valera que lo utiliza de modos muy variados e incluso contradictorios:

"De todo lo dicho saco yo tres principales consecuencias: primera, que no has de tener paciencia para leerlo; segunda, que si el poeta en las edades nacientes pudo ser humanitario, *ahora es difícil, si no imposible, que lo sea, y tercera, que la forma es la que inmortaliza a los grandes poetas, porque el asunto de sus poemas no es sino el eco armonioso de las creaciones populares"* (Valera, 1847)

"Mi carta va siendo feroz y demasiado humanitaria. *Estoy tentado por hacer aquí punto redondo. No quiero que digas que yo me meto á catedrático al aconsejar a otros que no lo sean. Me he entrado, además, por un laberinto del cual no sé cómo salir. Pongámonos en lo llano, de cualquier manera. Y así, llanamente, te suplico y conjuro para que no escribas poema* humanitario. *Escribe dramas, leyendas, novelas, donde 'pueda tu imaginación campear libremente y lucir sus galas, y divertir e interesar a los lectores'."* (Valera, 1847)

La vinculación de lo humanitario con Europa, de un modo positivo desde una perspectiva política, es muy evidente en el periodista, escritor y político, que llegó a ser Ministro, Nicomedes Pastor Díaz:

"Una sola tendencia percibimos, un sólo fenómeno notamos, como peculiar de nuestra época; que los poderes públicos tienden a identificarse cada vez más con las influencias sociales. Nuestra política es favorable a esa tendencia europea y humanitaria. *Queremos también que sea española. La política y la filosofía han estado por mucho tiempo separadas; han sido con frecuencia enemigas. Esta oposición debe cesar. Estas dos líneas pueden hacerse paralelas, para converger en un punto, aunque no se encuentren jamás".* (Díaz, 1846)

Sin embargo, en otros textos aventura ya cuestiones que hoy siguen siendo polémicas como la relación de las ideas humanitarias con el poder o con la justicia. Casi un visionario, pues lo escribió antes de la aprobación de los Convenios de Ginebra de 1864:

"Y tan cierto es esto, Señores, que hombres muy eminentes, genios de primer orden, sublimes y privilegiadas inteligencias fueron a parar por este rumbo a consecuencias de que ellos mismos se espantaron o retrocedieron. Partiendo del análisis individual, la razón más espiritualista, más filantrópica y humanitaria *llega hasta el sensualismo, hasta la negación del poder y del derecho, hasta el desconocimiento de la justicia universal. Por el contrario, tomando por objeto de estudio la humanidad entera, la teoría más ramplona y menos elevada ha llegado a reconocer los principios de la moralidad colectiva, las bases de la justicia inmutable, la razón eterna de la belleza y de la virtud, el fundamento supremo del poder y de la autoridad, y las fuerzas indestructibles del albedrío, de la razón y de la libertad. Entendimientos vulgares o extraviados llegan por este camino a la verdad y a la armonía: espíritus privilegiados, adelantando por el rumbo opuesto, se perdieron en un dédalo inextricable, donde cada sofisma que para salir inventaron, se ha convertido en un monstruoso vestigio."* (Díaz, 1848)

Una cuestión muy palpable desde los orígenes de la utilización del término es la diferencia entre aquellos que lo usan de un modo muy genérico, casi sinónimo de cualquier cosa vinculada con la humanidad, frente a aquellos que le dan un contenido más específico. Entre el uso general tendríamos textos como:

"No será por cierto la Ilustre Sociedad Económica quien tenga parte en tan lamentable resultado. Las actas de este año y del anterior acreditan cuánto se esforzó, cuánto consejo

y solicitud fueron empleados para que nuestros industriales acudieran al llamamiento humanitario *que se les hacía"* (Figuerola, 1851)

O también:

"La circunstancia de practicarse en las fincas de Vd. para con la humilde raza encargada de los trabajos rurales de Cuba el humanitario *sistema que observaba en la suya la heroína de la adjunta obrita, y sobre todo un afecto tan sincero como antiguo y consecuente, me impelen, respetable amigo, a dedicar a Vd. el nuevo trabajo literario que presento al público."* (Auber, 1858)

Sin embargo, desde muy pronto el uso del término toma un carácter político bastante claro:

- *Noto que cada día son tus principios más revolucionarios, Eduardo, y eso no me gusta.*
- *Mis principios son* humanitarios*, y nada más.*
- Humanitarios *como los de los liberales.* (Ayguals de Izco, 1850)

En plena época romántica, por otra parte, muchos autores incorporan el término para referirse a cuestiones más emocionales o emotivas. El propio Díaz pero también escritores como Zorrilla:

"Mis versos son hijos de esta triste edad, y de esta literatura más triste aún: no pertenecen por venir, ni a la sociedad, ni a la moral, ni a la religión, ni a objeto alguno universal, o, como ahora se dice, humanitario*: son composiciones individuales, acentos aislados, plegarias, suspiros, desahogos, gemidos solitarios de un corazón que, como la mayor parte de los corazones que nos rodean, gime y llora solamente por haber nacido"* (Díaz, 1849)

O de maneras más lúdicas y festivas:

"Calurosas discusiones en la concurrida cervecería, donde los estudiantes, orgullosos con sus gorritas y sus bandas, cuyos colores indican a cuál corporación de la Universidad pertenecen, beben, disputan y cantan y vuelven a beber; una hora en el teatro para recordar tal o cual escena del Fausto, del Wallenstein ó del Guillermo Tell, o para no olvidar por completo el Don Juan o el Fidelio un alto en un concierto, donde Beethoven, Haydn y Mendelshon viven siempre con esa vida que no tiene muerte; una cita yo no sé dónde, a la que acude o no acude, no me atrevo a decir quién; una cena que principia por mariscos y vino del Rhin, y concluye por un enternecimiento general y por un amor ampliamente humanitario *que se desborda como las últimas botellas de Champagne; un espacio de tiempo, ora breve, ora largo, leyendo un poeta, un novelista, un filósofo, o escribiendo lo que nunca ha de ser leído; un sueño corto y algo inquieto; he aquí mis noches alemanas..."* (Ferrán, 1872)

O en una lógica también algo precursora:

"Después que se han agotado todos los placeres de la vida, ¿qué le queda ya que hacer a un inglés sobre la tierra? Y si realmente sobra del número de los vivos, ¡cuán humanitario *no es dejar a otro su puesto en el mundo!*

Nosotros no hemos llegado todavía a ese suicidio juicioso, formal, grave y hasta sesudo. Los suicidas aquí no se matan por fastidio de la vida, sino por afán de vivir. Se juegan la vida a la vida, y he ahí que la pierden. (Selgas, 1899)

Pero si un ámbito incorporó la terminología humanitaria de modo amplio, fue el educativo y muy especialmente los creadores de la Escuela Moderna. En la primera detención de Francisco Ferrer Guardia en 1906, desde la cárcel dijo:

"La Escuela Moderna pretende combatir cuantos prejuicios dificulten la emancipación total del individuo, y para ello adopta el racionalismo humanitario*, que consiste en inculcar a la infancia el afán de conocer el origen de todas las injusticias sociales para que, con su conocimiento, puedan luego combatirlas y oponerse a ellas. El estudio de cuanto sea favorable a la libertad del individuo y a la armonía de la colectividad, mediante un régimen de paz, de amor y bienestar para todos sin distinción de clases ni de sexos"*[5].

5 Todos los textos de la Escuela Moderna y de Francisco Ferrer y Guardia pueden encontrarse en http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/pedagogia/escuelamoderna/indice.html

Lamentablemente Ferrer Guardia murió fusilado poco tiempo más tarde en Barcelona tras los sucesos de la llamada "Semana Trágica".

En tono diferente también resulta curioso este texto de Pérez Galdós:

> *"No entraba fácilmente en el ánimo del celtíbero la explicación casuística que de su conducta daba el pobre Binondo. No era mala filosofía la de casar a las hijas a gusto de ellas antes que se murieran de desconsuelo de matrimonio; pero este* humanitario *principio debía cada cual aplicarlo a su familia, no a las ajenas."* (Peréz Galdós, 1903).

La terminología humanitaria y los debates político-ideológicos antes y durante la Guerra Civil española (1936–1939)

Para cerrar este apartado incluimos varios textos que reflejan el uso diverso del término "humanitario" vinculado con los aspectos políticos y con las discusiones político- ideológicas de la época. Para muchos, en España, el humanitarismo era una ideología relacionada con el socialismo o al menos con las ideas socializantes de la época. El texto de doña Emilia Pardo Bazán es claro:

> *"Casi toda la heterodoxia de los cuatro primeros siglos se enlaza con la teología mazdea, fundándose en la doble emanación, admitiendo ángeles y demonios, dando al mundo por obra de un genio maléfico, con el cual es preciso luchar sin descanso, y esperando en la salvación o palingenesia final, idea que encierra el germen de la redención por el progreso anunciada por las escuelas* humanitario-*socialistas de nuestro siglo"* (Pardo Bazán, 1903)

Muchos otros escritores y pensadores escriben en la misma línea, y desde finales del siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX numerosos autores utilizan los términos e ideas humanitarias en ese sentido de progreso, apertura a Europa, avance social, etc. Y es por eso que desde posiciones más conservadoras y reaccionarias se use lo humanitario como argumento para atacar a los que defienden estos cambios en la sociedad española. Tal vez el caso más claro sea el del escritor falangista Ernesto Giménez Caballero:

> *"Los toros son el último refugio que resta a la España heroica, audaz, pagana y viril, ya a punto de ser asfixiada por una España* humanitarista, *socializante, semieuropea, híbrida, burguesa, pacifista y pedagógica. Los toros son el último reflejo del español que se jugó la vida en aventuras, que conquistó América, que invadió dominador la Europa del Renacimiento.* (Giménez Caballero, 1931)

Pero también desde posiciones de izquierda son enormes las críticas a ciertas concepciones del humanitarismo, especialmente del papel de la Sociedad de Naciones y de la comunidad internacional durante la Guerra Civil española (1936-1939), y resulta conmovedor leer ahora este fragmento de poema del escritor comunista, fallecido en prisión en condiciones durísimas, Miguel Hernández:

> *Basta ya de indecisiones.*
> *Cuando la bestia provoca,*
> *hay que llevarle a la boca*
> *unas riendas de cañones.*
> *Hostigar es necesario*
> *con la mano y el fusil,*
> *que por ser menos hostil*
> *no se es más* humanitario.
> *Yo me río ante mí mismo,*
> *de una manera mordaz,*
> *cuando se habla de la paz*
> *y del* humanitarismo.
> *Ginebra es una lección*
> *de* humanitarismo *casto,*
> *y el porvenir nuestro es pasto*
> *de una buena digestión*
> *y una mala diplomacia.*
> *España se halla invadida,*
> *y a Ginebra se le olvida*
> *en el vientre la desgracia.*
> (Hernández, 1937)

También Pío Baroja, con ironía y dureza da su interpretación sobre lo que entiende por humanitarismo de origen francés:

> *"Como todo lo que es falso es lo que más entusiasma a la plebe, las ideas de Rousseau fueron las que privaban en la Revolución francesa, y Robespierre y sus amigos enviaban a la gente a la guillotina por* humanitarismo. *La persecución por el amor que se decía en España en 1823.*

Habría habido que decir a los españoles: 'Menos amor y menos persecución', y a los franceses: 'Menos *humanitarismo* y menos guillotina'. Estas teorías seudo-generosas, acompañadas del garrote, a mí no me seducen. En todo esto, para mí, la norma es lo que dice el Evangelio: 'Por los hechos los conoceréis'. Me parecen más decentes y más dignas que las frases *humanitarias* las teorías de tipos como Helvetius en su libro 'Del espíritu', que asegura que el egoísmo es la base de la vida, y él se muestra generoso y amable con sus amigos y conocidos." (Baroja, 1949).

Como vemos, incluso antes de la creación del DIH, del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja o de lo que hoy llamaríamos un régimen de la ayuda humanitaria, o un sistema humanitario internacional, el pensamiento y la literatura en lengua española habían ido incorporando los términos humanitarios otorgándoles en la mayor parte de casos un contenido transformador, democratizante, europeísta y socializante.

Usos, abusos y debates en la terminología humanitaria en el español actual[6]

El crecimiento, la popularización y la consolidación de las cuestiones humanitarias tras el Fin de la Guerra Fría, y muy especialmente tras las grandes crisis de mediados de los años noventa (Balcanes y Ruanda especialmente), tuvieron también grandes efectos en España y los países de América Latina. Aparte de los organismos clásicos como la Cruz Roja, Cáritas o las agencias de la ONU, surgieron nuevas instituciones humanitarias tanto públicas como privadas, y sobre todo el interés de la opinión pública y los medios de comunicación aumentaron espectacularmente. A los efectos de lo que nos interesa en este artículo, los aspectos terminológicos, esto ha tenido varias consecuencias:

Humanismo versus humanitarismo

En este tema, aunque siempre puede haber algún iluminado que proponga otra cosa, las cosas están bastante claras. Ambos conceptos provienen de la misma raíz, la protección y defensa de la humanidad, pero con énfasis muy diferentes:

> *"Pero qué es el humanismo, se preguntarán muchos de ustedes, así que comenzaré por establecer, de entrada, una distinción importante: el humanismo no es* humanitarismo. Humanitarismo *significa 'sensibilidad y compasión por las desgracias ajenas', según la Real Academia de la Lengua. El* humanitarismo *entonces sería una de las múltiples consecuencias del humanismo, nada más. El* humanismo *es, ante todo, una forma-de-vida, un modo de actuar, un compromiso"*. (Pérez Bernal, 2013)

En general, por tanto el uso de estos dos conceptos y sus términos asociados se hace de una manera clara.

Humanitarismo y derechos humanos

Mucho menos clara es esta relación y sobre todo las implicaciones que tiene, máxime en unos tiempos en que las tendencias en la acción humanitaria la vinculan cada vez más con el llamado enfoque basado en derechos humanos.[7] (Rey, 2001 y 2013)

Mención especial requiere el uso cada vez más habitual de referirse a organizaciones de derechos humanos como humanitarias. Por ejemplo, en este sentido la organización humanitaria Human Rights Watch está presente de forma muy frecuente en la prensa española, y ello genera confusión impidiendo la necesaria precisión entre diversos tipos de organizaciones.

Concepción amplia versus concepción estrecha de lo humanitario

En este asunto los debates son varios y van desde el uso muy restringido de los términos que tratan de hacer las organizaciones humanitarias, hasta el más amplio y ambiguo que realizan sobre todo algunos medios de comunicación. El uso del término en la reciente crisis económica griega por parte de numerosos políticos e instituciones es un mal ejemplo de ese uso (Rey, 2015).

6 Este apartado pretende ser tan solo una presentación general de algunos de los problemas y confusiones más frecuentes en la utilización de esta terminología. (Nota de autor).

7 Parte en construcción basado en Rey, Francisco, "¿Es posible una ayuda humanitaria basada en derechos? Reflexiones sobre el enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria." Documentos del IECAH, n.º 16, Madrid, octubre 2013.

En este sentido, uno de los debates importantes tiene que ver con el uso interesado que algunas organizaciones de solidaridad respecto de ciertas áreas de conflicto (especialmente en el caso español, Sáhara Occidental o Palestina) que son normalmente muy críticas con las organizaciones humanitarias por su "neutralidad cómplice" o su enfoque asistencial, usan sin embargo términos como "convoy humanitario", "flota humanitaria" para algunas de sus actuaciones solidarias, creando confusión entre la ciudadanía al no basar su acción en los principios humanitarios convencionales (Raich, 2010).

Utilización tergiversada de conceptos y términos humanitarios

En los países hispanoparlantes, como en otros muchos, se ha dado y se sigue dando un uso perverso de términos como guerra humanitaria, bombardeos humanitarios, cerco humanitario, etc., que han generado confusión. La utilización de algunos de esos términos por las Fuerzas Armadas, o la presentación como humanitarias de algunas actuaciones militares no basadas en los principios y conceptos humanitarios ha generado muchos debates.

En otro orden de cosas pero generando una confusión similar está el uso del término humanitario para referirse a cuestiones de respeto a los animales, sacrificio de reses y cuestiones en esa línea.

Traducciones apresuradas, contradicciones y oxímoron

El uso de expresiones como "crisis humanitaria", "catástrofe humanitaria" o similares, traducidas directamente del inglés o del francés, ha generado desde los años noventa apasionados debates entre lingüistas, humanitarios, traductores, periodistas, etc. El origen fue un artículo del académico Lázaro Carreter en sus "Dardos en la palabra" en el cual argumentaba:

> *"Los brutales acontecimientos de Ruanda han sido calificados por bastantes medios de comunicación como catástrofe* 'humanitaria', *cuando es precisamente lo humanitario lo menos catastrófico de aquel horror. De nuevo, atropellados comunicadores mal avenidos con el idioma español han vuelto a incurrir en desidia profesional agrediendo con ella a lectores y oyentes: son bastantes, más que en otras ocasiones, las personas que me han expresado su escándalo o su ira por tal sandez.*
>
> *Se ha producido en tales agresores el pueril entusiasmo que desencadena en los niños un juguete nuevo. Porque es evidente -pues ignoran su significado- que desconocían aquel adjetivo, y lo han descubierto con motivo del horror ruandés, por la 'ayuda humanitaria' a que ha dado lugar. Les ha gustado mucho, y han interpretado tal expresión como vagamente alusiva a la humanidad:* 'humanitario' *sería algo así como 'que tiene que ver con los humanos', representados en este caso por aquel mísero pueblo de África. Ignoran de este modo, cuadrupedalmente, que lo* 'humanitario' *es lo que 'mira o se refiere al bien del género humano', y más esencialmente, lo que se siente o se hace por la humanidad, es decir, 'por sensibilidad o compasión de las desgracias de nuestros semejantes', según define el Diccionario.*
>
> *En este último sentido, no es otra cosa que la caridad, desprovisto el vocablo de adherencias cristianas. (...)*
>
> *En Ruanda no se ha producido una crisis* humanitaria. *La cual hubiera acontecido si la humanidad -como, por otra parte, hace de ordinario, ahora sin ir más lejos con motivo de otras catástrofes-, en vez de acudir en ayuda de los desventurados ruandeses, hubiese mirado a otra parte. Lo que allí ha acontecido y acontece es una catástrofe 'humana'. Pero la tentación de alargar los vocablos, distorsionando su significado, atrae a los malhablados como a las moscas un flan". (Lázaro Carreter, 1997)*

Sin embargo, en mi opinión, aquel artículo generó más confusión y no solo no contribuyó a clarificar el uso de los términos sino a complicarlo. Otros lingüistas argumentan que la sustitución de términos de humanitaria por humana, en el caso de catástrofe, confunde más las cosas.

> *"Expresiones como* humanitarian crisis *o* humanitarian disaster *se explican no solo por razones de economía expresiva, sino principalmente por la necesidad (para un grupo profesional) y la conveniencia (para los responsables políticos y diplomáticos) de*

acotar unos términos claves sobre los cuales elaborar un discurso específico, una imagen de marca claramente identificable para un sector relativamente nuevo y emergente, como es el humanitario. *El evidente prestigio de la causa* humanitaria *no puede más que concitar el apoyo de la comunidad internacional y la comprensión de los ciudadanos; por eso la «etiqueta* humanitaria*» se ha empleado con tan poca mesura hasta colonizar ámbitos semánticos alejados de su significado original". (González, 2000).*

Tanto es así que recientemente la Fundación del Español Urgente (Fundéu) ha terciado en el debate con una breve nota que considera que el uso del término crisis *humanitaria* es correcto:

"Se trata de un uso asentado en el derecho internacional humanitario que se ha trasladado a la lengua general, tal como recoge el diccionario combinatorio Redes, que señala que el vocablo humanitario *se emplea con sustantivos que designan situaciones de dificultad, adversidad o infortunio, a menudo con resultados trágicos, como catástrofe, crisis, desastre y drama. De todas las variantes en uso, la preferida por los organismos internacionales es crisis* humanitaria.*"*

Añadiendo, y esto sería aplicable a su uso en la crisis griega o en la situación española, que:

"Es impropio emplear estas expresiones en situaciones de emergencia en las que no se dan circunstancias descritas o como meros sinónimos de catástrofe terrible, enorme desastre, gran tragedia o drama humano, como en 'La muerte de los 15 inmigrantes de la patera es el segundo desastre humanitario *de este tipo en pocos días'"*[8]

También las traducciones apresuradas y el uso predominante del inglés ha llevado a algunos excesos lingüísticos verdaderamente pintorescos, como el uso de "humanitarianismo", término que no existe en los diccionarios habituales (*humanitarian* en inglés es, precisamente, un término derivado de los términos latinos) pero que se puede encontrar en la web, incluso en páginas de entidades humanitarias.[9] Y se le dan acepciones como:

"m. Teol. Doctrina que niega la naturaleza divina de Jesucristo. Doctrina que enseña que los deberes y obligaciones del hombre son exclusivamente humanos, dependientes únicamente de las relaciones humanas".

Acción versus asistencia, ayuda o socorro

En español tal vez más que en otras lenguas se explica el uso del término acción humanitaria, y el hecho de que haya tenido éxito y se haya consolidado. A diferencia del inglés donde el uso de términos como compassion, charity, aid u otros no tiene tantas connotaciones religiosas, en español esos términos como compasión, ayuda, etc., sí las tienen. Eso hizo que por ejemplo en el ámbito del desarrollo en español se tienda a usar "cooperación para el desarrollo" y no "ayuda al desarrollo", como sería la traducción directa de development aid tal como proponen los organismos internacionales.

Conclusiones

Desde el origen del término humanitario y sus derivados la lengua española lo incorporó en la literatura, el periodismo y algo más tarde en los textos jurídicos y políticos. Como todo neologismo ha sido y es objeto de ciertas ambigüedades que solo en cierta medida se han aclarado cuando los organismos internacionales han ido proponiendo convenios y elaborando doctrina en la materia.

Con el auge de la acción humanitaria desde mediados de los años noventa del pasado siglo algunas de estas ambigüedades han aumentado, incluso debido a errores de traducción y a las diversas interpretaciones que los diversos actores están dando a los términos. Un esfuerzo de clarificación parece, en este sentido, necesario. La Real Academia Española y sus homólogas en diversos países de América Latina tendrían una responsabilidad al respecto.

8 http://www.fundeu.es/recomendacion/catastrofe-humanitaria.

9 Ver por ejemplo http://www.alegsa.com.ar/Definicion/de/humanitarianismo.php.

2 La acción humanitaria española en América Latina y el Caribe: Origen, evolución y retos

Francisco Rey Marcos

Introducción

La ayuda humanitaria ha sido parte de la cooperación española pública y no gubernamental desde sus inicios en pleno proceso de transición política a finales de los años setenta del pasado siglo. No obstante, hasta la década de los ochenta eran muy pocas las organizaciones españolas que trabajaban en este terreno. La creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional -AECI- dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores en el año 1988, supuso un gran estímulo al trabajo que se venía desarrollando, aunque los cambios en el escenario internacional de finales de los ochenta y las grandes crisis de la década de los noventa (Ruanda, Balcanes… y muy especialmente el huracán Mitch en 1998 y otros desastres de menor importancia en América Latina durante ese periodo), llevaron a un necesario esfuerzo dentro de aquella de profesionalización y especialización importante en el ámbito humanitario. La respuesta a estas crisis permitió ver también el importante apoyo ciudadano hacia las cuestiones humanitarias, aunque se tratara de reacciones emotivas y episódicas; pero los fondos públicos destinados a estas cuestiones fueron muy escasos y únicamente gracias a fondos privados y a los provenientes de ECHO (Oficina Humanitaria Europea, actual DG-ECHO) que acababa de crearse, se pudo comenzar a especializar y consolidar un pequeño sector humanitario en dicha cooperación (Rey, 2007)

Así, desde aquellas primeras respuestas muy vinculadas a las grandes emergencias, hasta hoy, y a pesar del recorte de fondos tan acusado en estos últimos años, el componente humanitario de la cooperación española ha ido consolidándose progresivamente, tanto en el plano conceptual como en los aspectos institucionales y de financiación, así como en la definición de los países y proyectos a los cuales se les otorga mayor preferencia. En este sentido, valga como indicador el paso de los poco más de 23 millones de euros destinados a la acción humanitaria en el año 1998, a los 257 millones en 2006, o a los más de 465 millones en 2009, así como a los 72 millones en el 2012, o los 39 millones de 2013 que reflejan la caída actual (Agulló, et al. 2013).

Desde una perspectiva geográfica América Latina y el Caribe ha sido, es y seguirá siendo la región hacia donde la cooperación española ha tendido a mirar y a vincularse de una manera especial, a pesar de que la mayoría de los países latinoamericanos no aparecen como prioritarios en las actuales directrices de la cooperación para el desarrollo o la ayuda humanitaria a escala internacional.

El análisis que aquí se presenta no pretende sólo analizar la historia y evolución en cifras del trabajo humanitario español en la región, sino reflexionar sobre el modelo y las formas de trabajo que se han desarrollado en estos años, situando el análisis en su propio contexto. El artículo está basado en los Informes del Observatorio de Acción Humanitaria que el autor dirige desde el año 2003.[10]

Abordaje histórico de la acción humanitaria española hacia América Latina desde 1988 hasta la actualidad

Evidentemente el trabajo humanitario desde España hacia América Latina tiene numerosos antecedentes

10 Del Observatorio de Acción Humanitaria forman parte de modo estable el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) y Médicos sin Fronteras – España. En diversos periodos han formado parte de él, la Universidad Complutense de Madrid, Oxfam Intermón y el Ayuntamiento de Córdoba.

históricos, y tanto algunas organizaciones de carácter religioso como las incipientes ONG creadas en España desde los años setenta, la propia Cruz Roja Española o los organismos públicos, pusieron en marcha pequeñas actuaciones tras emergencias en la región durante todo el siglo XX. Situaciones como el terremoto que asoló Managua en 1972, o las propias guerras en Nicaragua, El Salvador o Guatemala en años posteriores, generaron puntuales respuestas solidarias desde el Estado español; pero sólo de un modo más ordenado, con la creación de la AECI, la ayuda humanitaria española comenzó a tomar peso como política pública en el marco de la cooperación. Desde la creación de la AECI en 1988 las cuestiones humanitarias, vinculadas casi exclusivamente con la respuesta de emergencias, se adscribían al Gabinete Técnico, dependiendo por tanto de la Dirección de la Agencia con un carácter muy vinculado a las decisiones políticas. Con el tiempo, y tras varios cambios de nombre, se fue consolidando el Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia en el propio Gabinete de la Agencia, la cual puso en marcha varios operativos de emergencia, incluida la respuesta al huracán Mitch en el año 1998. Pero a pesar de esa experiencia, la falta de recursos humanos especializados o de claridad en los mecanismos de respuesta y coordinación, entre otras cuestiones, demandaron la necesidad de un cambio de planteamiento en el modo de gestión de la acción humanitaria por parte de la Agencia española (Rey, 2007)

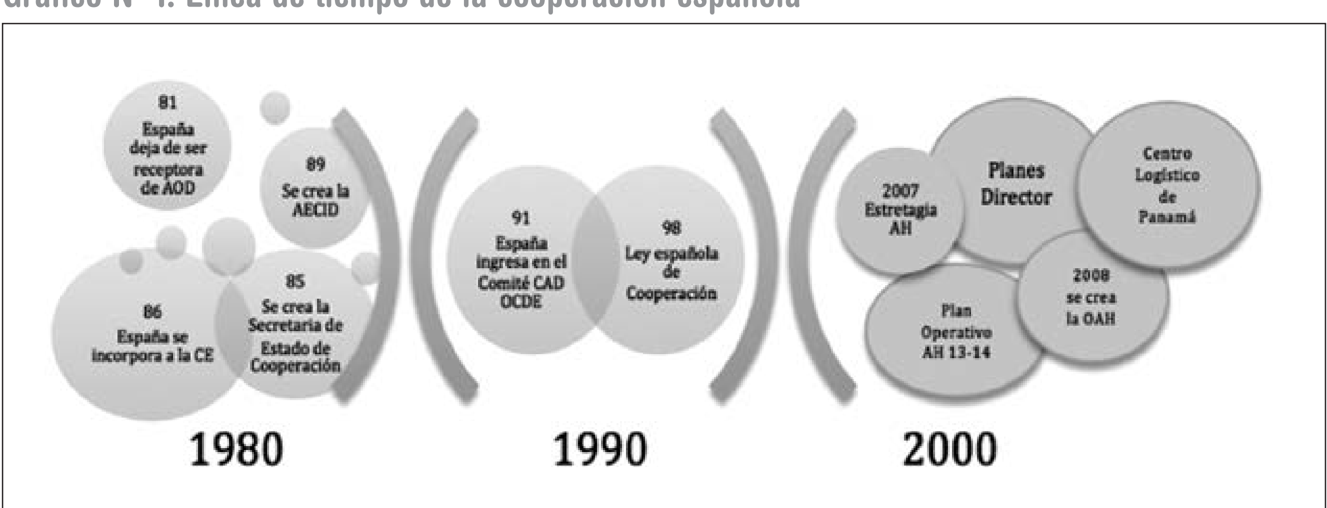
Por ello en el 2008, y dentro del proceso de reforma de la AECI y su paso a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo- AECID-, se creó la Oficina de Acción Humanitaria (OAH), cuyas principales funciones son la gestión y ejecución de la acción humanitaria oficial conforme al Plan Director vigente y la coordinación de las capacidades de la administración del Estado con las de las administraciones autonómicas y locales. En la actualidad, la Oficina se compone de dos departamentos: Emergencia y posconflicto, y Prevención y evaluación.

Primeros pasos: La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y el Primer Plan Director 2001-2004

La LCID de 1998, primera Ley de este tipo en España, recogía de forma algo confusa y limitada su concepción sobre la ayuda humanitaria como "el envío urgente, con carácter no discriminatorio del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia…" (SGCID, 1998). Esta anticuada descripción influyó en el desconocimiento por parte de algunos de los actores españoles de que existen otros modos de ayuda que quedaban fuera de esta concepción (Aguirre, et al. 2000; Pérez de Armiño, 2001; Rey, 2007). Con la aprobación del Plan Director de 2001–2004 se incorporaron algunas novedades que incluían la consideración de la dimensión de protección, o la fijación de compromisos en materia presupuestaria e institucional, así como un original apartado de Prevención de Conflictos en el cual se enfatizaba "la puesta en marcha de una acción diferenciada, adecuándola a los diferentes supuestos de conflicto e integrando sistemáticamente las acciones de ayuda humanitaria de emergencia y rehabilitación" (SGCID, 2004).

Esta primera época se caracterizó también por la ausencia de la comunidad humanitaria española

Gráfico Nº 1. Línea de tiempo de la cooperación española



en las iniciativas internacionales. Así, la Agencia y otros actores españoles se quedaron al margen en la evaluación conjunta tras el genocidio de Ruanda, en la elaboración del Código de Conducta de ayuda humanitaria de las ONG y el Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja en 1994, o en el surgimiento del proyecto Esfera, entre otros foros. Tan sólo la respuesta al huracán Mitch y los debates posteriores en la región latinoamericana vincularon a la ayuda española con el dinámico mundo humanitario internacional (Rey, 2007).

Segundo Plan Director 2005–2008: una modernización necesaria

Considerado por muchos actores de la cooperación como un importante avance, este Plan supuso la formalización de la acción humanitaria como un componente esencial de la cooperación española, y la incorporación de cuestiones relativas a la prevención de conflictos y construcción de paz, alineándose con las posiciones de otros donantes como la ONU y la UE, especialmente la DG ECHO, y poniendo el énfasis en el respeto del marco institucional y en los principios y valores de la acción humanitaria. En esta época España se incorporó poco a poco a los foros internacionales, formando parte de la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD), que culminó este proceso de "regeneración".

Es de destacar que por vez primera el II Plan Director incluía una serie de países o regiones con atención especial, los llamados PAE, los cuales debían encontrarse en una situación particular que conllevara implicaciones para la acción humanitaria y/o la reconstrucción. Señalando tan sólo tres países latinoamericanos: Cuba, Colombia y Argentina (que pasó a ser PAE en el PACI de 2005), a los cuales se sumaron Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, Republica Dominica, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador, como países prioritarios para la cooperación española (SGCID 2004).

La esperada clarificación: Documento de Estrategia Sectorial (DES) de Acción Humanitaria 2007

Tras un largo proceso de elaboración con la participación de múltiples y diversos actores, se presentaron las Estrategias Sectoriales de la Cooperación Española, incluida la de Acción Humanitaria, como un intento de clasificación

Para los cuatro países centroamericanos considerados como prioritarios se proponía:

- Incluir en la Cooperación Española el apoyo a los dispositivos estatales de previsión, preparación y respuesta a los desastres.
- Refuerzo de las capacidades de la sociedad civil en la materia.
- Apoyo a iniciativas regionales, como el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres, CEPREDENAC.
- Elaboración de mapas de riesgo e inventarios de recursos de prevención y respuesta.
- Continuación de las tareas de rehabilitación tras el huracán Stan y otros, especialmente en Guatemala y El Salvador.
- Seguimiento de la situación alimentaria en la región.
- La AECID proseguirá el estudio de la implantación de una base logística en Panamá que facilite la respuesta rápida en caso de emergencia en la región y que se incorpore en los procesos regionales de respuesta de emergencias.

En los países andinos y Paraguay:

- Incorporación de la reducción de riesgos en los DEP. Apoyo a iniciativas de prevención y preparación.
- Aumento de la coordinación con las autoridades en el sector y con el Programa de Preparación para Desastres de ECHO (DIPECHO: Disaster Preparedness ECHO).
- Elaboración de planes de contingencia en las OTC de los países.
- Apoyar la elaboración de estrategias regionales de gestión de riesgo y la preparación y respuesta a desastres en Centroamérica, Caribe y área andina.
- Estimular la puesta en marcha de las propuestas efectuadas en la Cumbre Iberoamericana de Salamanca de 2005 de establecer un mecanismo de coordinación que facilite la respuesta eficaz ante catástrofes naturales.

Fuente: Plan Director 2005-2008

Tabla Nº 1. Los seis principales objetivos de la estrategia

OBJETIVO 1	
Mejorar la capacidad y eficacia de la respuesta humanitaria española aumentando su calidad y cantidad	Fijación de un monto especifico dedicado a AH • Asignación de líneas específicas de financiación, y de modalidades previsibles y flexibles • Reforma y fortalecimiento de la AECID en estas áreas • Elaboración de protocolos de actuación • Incorporación de criterios de calidad: ESFERA o COMPAS
OBJETIVO 2	
Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados, estimulando la participación de la sociedad civil	• Puesta en marcha de mecanismos estables de coordinación con todos los actores. • Seguimiento de las Directrices de Oslo en la participación de contingentes militares en tareas humanitarias.
OBJETIVO 3	
Aumentar el compromiso con las iniciativas internacionales en la materia	• Apoyo al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) y a iniciativas de la OCHA en materia multilateral , y al fortalecimiento del sistema • Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Donación Humanitaria
OBJETIVO 4	
Contribuir a la lucha contra la vulnerabilidad extrema y la reducción de riesgos, articulando las respuestas a corto, medio y largo plazo	• Fomento de acciones de reducción de riesgos • Fortalecimiento de sistemas locales de prevención y respuesta
OBJETIVO 5	
Insertar la acción humanitaria adecuadamente en el conjunto de la cooperación española	• Impulso del trabajo de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC). Planes de contingencia • Incorporación de la AH a los instrumentos de planificación geográfica
OBJETIVO 6	
Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente	• Promoción y divulgación de la Buena Donación Humanitaria

conceptual, compromiso internacional y esfuerzo institucional, que recoge una serie de objetivos con sus correspondientes actuaciones prioritarias (SGCID, 2007).

En lo referente a la región latinoamericana se indicaba que se promovería el desarrollo de estrategias regionales y subregionales de prevención y gestión de riesgos; y además en algunas regiones como Centroamérica, donde ya existían iniciativas en la materia, la Cooperación Española promovería Planes Regionales de Preparación y Respuesta a Desastres, añadiendo que se impulsaría la propuesta de un Sistema Iberoamericano de Gestión de Desastres surgido de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca de 2005.

Estas propuestas suponían cierto avance conceptual, ya que trascendían la concepción meramente emergencista de la ayuda española vigente hasta aquella fecha; y también suponía una asunción de las tendencias internacionales, y sobre todo un nuevo enfoque en la relación con los socios latinoamericanos en el ámbito humanitario.

Una nueva forma de concebir la ayuda, y el Tercer Plan Director 2009–2012

Elaborado casi inmediatamente después del DES, el Tercer Plan Director incorporaba la mayor parte de los elementos de éste y planteaba la consolidación de los esfuerzos humanitarios especialmente en lo

que afecta a las tareas de coordinación nacional e internacional, la vinculación con otros instrumentos de cooperación y los aspectos presupuestarios. Tras este Plan se produjo, precisamente, el mayor aumento de fondos de ayuda humanitaria en la cooperación española.

Fruto de estos cambios, un hito clave que ha marcado la relación de la ayuda española con América Latina fue la creación del Centro Logístico de Panamá, inaugurado en 2008.[11] El objetivo de su creación fue reducir el coste de transporte de la ayuda e incrementar la rapidez de la respuesta de la agencia española vinculándola más a las necesidades y demandas de la región. El centro dispone de 800 m^2 para almacenar más de 200 toneladas de material, está equipado con material de cobijo, mantas, tiendas de campaña, material para el saneamiento del agua, grupos electrógenos y enseres básicos como kits de cocina y de higiene o depósitos de agua.

Directrices actuales, el Plan Director de la Cooperación Española 2013–2016

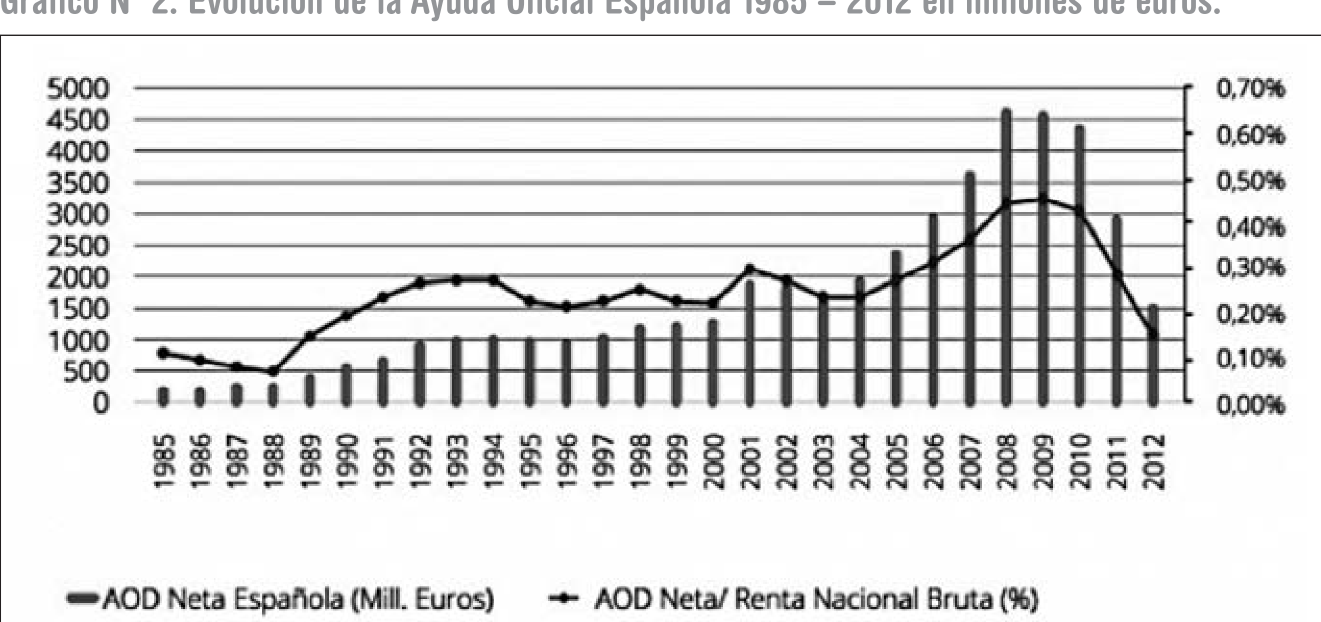
Tras un arduo y convulso proceso de elaboración, con la negación incluida de continuar por parte de la Coordinadora de ONGD, mostrando el poco consenso existente en un momento de gran reducción de fondos y en plena crisis económica, se elaboró el Cuarto Plan Director que incluía la acción humanitaria en dos apartados: "Qué vamos a hacer", y "Responderemos a las crisis humanitarias con calidad". Finalmente se llegó a un cierto consenso y en tal sentido el IV Plan Director es bastante continuista respecto de los anteriores, manteniendo un enfoque de principios pero centrándose en ciertas prioridades geográficas; lo cual es comprensible en momentos de restricciones presupuestarias (Rey, 2013).

Formas de canalización de la ayuda humanitaria pública española

El marco institucional y normativo descrito incorpora varias vías de distribución de los fondos humanitarios:

- Actuaciones Directas de la AECID. Dentro de éstas, autorizaciones de gasto a las OTC (Oficinas Técnicas de Cooperación de AECID sobre el terreno) hasta una determinada cantidad.
- Financiación a organismos internacionales de carácter multilateral o fondos. Básicamente agencias de la ONU: CERF, PMA, ACNUR, UNICEF, UNRWA, OCHA, FICR-CICR…
- Subvenciones de Estado. Concesiones directas a Estados afectados u ONG tanto especializadas (Médicos sin Fronteras, Cruz Roja Española…) como más generalistas y de desarrollo con algunas acciones en el ámbito humanitario.
- Convenios con ONG para intervenciones plurianuales o subvenciones puntuales.
- Subvenciones otorgadas por las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos a ONG y otros organismos.

Gráfico Nº 2. Evolución de la Ayuda Oficial Española 1985 – 2012 en millones de euros.



Fuente: Elaboración propia

Gráfico Nº3. Evolución de la Ayuda Humanitaria pública española 1998 – 2013 en millones de euros.

500,000,000
450,000,000
400,000,000
350,000,000
300,000,000
250,000,000
200,000,000
150,000,000
100,000,000
50,000,000
0

$465,036,825
$404,300,000
$356,098,868
$247,736,680
$216,222,293
$108,076,351
$72,030,596
$19,792,245
$38,835,191

2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID. Los datos de 2014 son provisionales.

Evolución de la acción humanitaria española en y con América Latina: algunos datos

Desde una perspectiva presupuestaria los fondos humanitarios en general y para América Latina en particular han sufrido un claro altibajo, y en tal sentido en el cuadro siguiente se observa un derrumbamiento muy drástico en los últimos años, producto de un retroceso evidente en los fondos de AOD en general y especialmente en los de AH.

Respecto de la ayuda humanitaria, la reducción ha sido incluso superior en porcentaje al conjunto de la AOD, como se aprecia en el Gráfico siguiente.

En números totales y sin dividir todavía por regiones, en el año 2013 se imputaron como acción humanitaria EU 38.835.191,85 frente a los EU 72.030.596,28 en 2012 o los EU 216.222.293 de 2011. La reducción es de un 47% y de un 83% respecto de cada año citado, respectivamente, lo cual supone un 2,17 % del total de la AOD, cifra muy por debajo de la media de otros años. El Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria aprobado en el año 2008 proponía un porcentaje entre el 7 y el 10% de la AOD, lo cual es una tendencia en el conjunto de los donantes. El hecho de que el componente humanitario de la ayuda española esté siendo el que más esté sufriendo los recortes hace que la capacidad para responder a muchas de las crisis se vea totalmente condicionada.

Analizando los datos por regiones, se observa que tradicionalmente América Latina y el Caribe han recibido un porcentaje elevado de ayuda al desarrollo española en comparación con otras regiones del mundo. Sin embargo, la concentración geográfica y las nuevas directrices de la cooperación están contribuyendo a que el porcentaje de ayuda destinada a África iguale al destinado a América Latina con una clara tendencia creciente, como muestran la tabla y la gráfica siguiente. Así en el 2004 el 50 % de la ayuda era destinada a la región latinoamericana, y tan sólo un 24,5% a África, mientras que en el año

Gráfico Nº4. Presupuesto anual gestionado por la AECID en AH

Fuente: Elaboración propia con datos AECID.

2012, un 41% se destina a América Latina y el mismo porcentaje a África. En tal sentido, la cooperación española ha tratado siempre de defender ante los organismos internacionales como el CAD de la OCDE la necesidad de ayuda al desarrollo a los países de renta media, entre los cuales se encuentra la mayor parte de los de América Latina. No obstante, las orientaciones de estos organismos y su énfasis en la lucha contra la pobreza extrema como objetivo fundamental, han ido modificando el perfil de la ayuda española, aunque a través del apoyo a la llamada cooperación Sur-Sur o las experiencias de cooperación triangular ha tratado de mantener un cierto peso en el continente.

Las variaciones de estas cifras y sus correspondientes porcentajes también están influidos por las propias emergencias. Así por ejemplo la tragedia provocada en agosto de 2007 por el terremoto en Perú fue la operación bilateral de ayuda de emergencia más

Tabla Nº2. Evolución AOD bilateral por regiones 2004–2012

	América Latina y el Caribe		África		Asia	
Año	**Mill. euros**	**%**	**Mill. euros**	**%**	**Mill. euros**	**%**
2004	554,18	50 %	271,22	24,5 %	203,17	18,3 %
2005	541,26	35,5 %	578,91	38 %	362,98	23,8 %
2006	726,01	40,1	544,41	30,1 %	415, 99	23,0 %
2007	923,81	46,9%	597,43	30,3 %	356,77	18,1 %
2008	1.447,72	48,9 %	817,73	27,6 %	552,96	18, 7%
2009	1.160,78	38,7 %	1.227,62	40,9 %	465,75	15,5 %
2010	1.176,88	45,3 %	1.016,74	39,2 %	325,76	12,5 %
2011	632,14	43,2 %	585,14	40,0 %	211,35	14,4 %
2012	249,46	41,4 %	247,51	41,1 %	101,45	16,9 %

Fuente: Informes Oxfam Internacional y volcados seguimiento PACI 2004–2012, e Informes del IECAH. Porcentajes calculados sobre el sumatorio de AOD bilateral especificada por continente.

Gráfico Nº 5. Acción humanitaria en 2013 por áreas geográficas

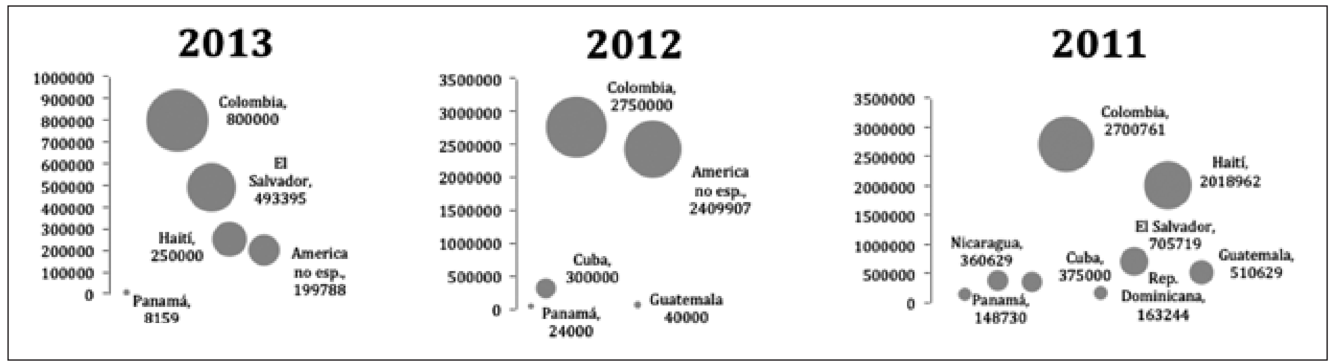
PVD no especificado
Oriente Medio
Oceanía
Norte de África
Europa
Asia, no especificado
Asia del Sur
Asia Oriental
Asia Central
América Latina, no especificado
América de Sur
América del Norte, Central y Caribe
África , no especificado
África Subsahariana

0 € 5.000.000 € 10.000.000 € 15.000.000 € 20.000.000 € 25.000.000 € 30.000.000 €

2013
2012

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

Grafica Nº6. Ayuda desembolsada AECID –OAH por países. 2011–2013



Fuente: Elaboración propia a partir de volcado de datos SGCID

importante de ese año. Las inundaciones en México, el huracán Félix en Nicaragua y la tormenta Noel en República Dominicana y Haití, entre otras catástrofes, recibieron ayuda durante el año 2008. En 2009 más de ocho millones de euros fueron destinados a proyectos relacionados con la ayuda a las víctimas del huracán Ida en El Salvador. Haití también recibió más de ocho millones de euros ese mismo año, para proyectos relacionados con la desnutrición y la ayuda humanitaria, y fue el país que más ayuda recibió tras el terremoto del año 2010.

En el año 2013, último con datos disponibles, la distribución por regiones de la AH española fue la siguiente:

En el caso de la AECID la distribución de los últimos años sería muy significativa y muestra una concentración en muy pocos países en el caso de América Latina.

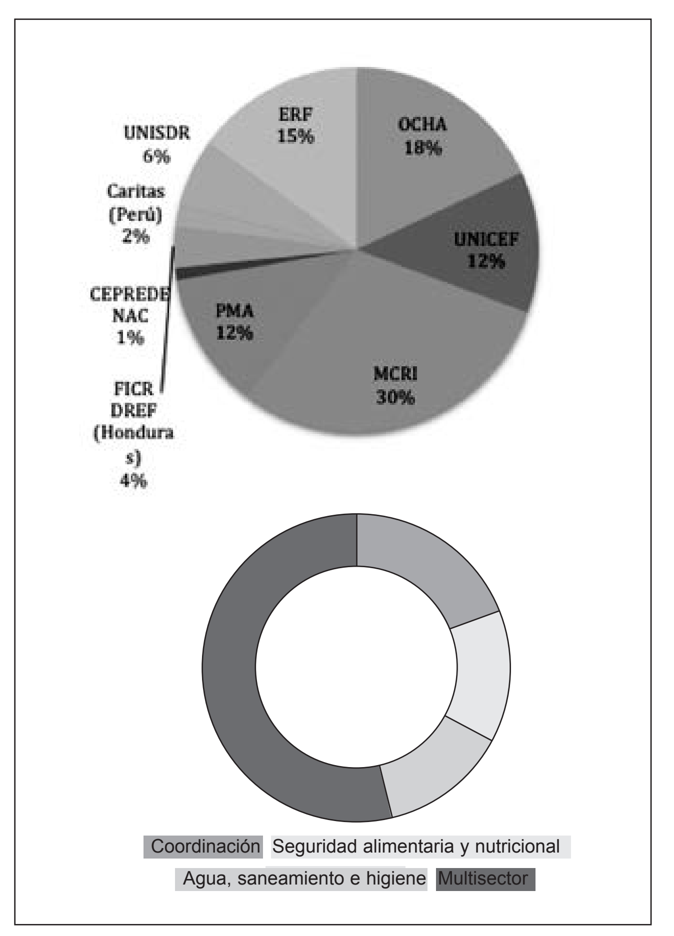
La reducción en los fondos junto con otros factores, ha conllevado una reducción de la actuación en diversas zonas geográficas y a focalizar el trabajo en una serie de áreas muy concretas, como queda plasmado en las gráficas. Así, en tan sólo dos años se ha pasado de actuar en ocho países de América Latina a tan sólo cuatro.

Respecto de los organismos destinatarios de los fondos de la OAH para América Latina y el Caribe, véase de ejemplo como en el año 2013

Gráfica Nº7. Ayuda desembolsada AECID – OAH por países 2011–2013

Fuente: Elaboración propia a partir de volcado de datos SGCID

Gráfica Nº8. Actores destinatarios de la ayuda humanitaria AECID – OAH 2012



Fuente: Datos Memoria Respuesta Humanitaria OAH – AECID América Latina y el Caribe 2013

fueron destinados en su mayoría a organismos multilaterales: OCHA, UNICEF, PMA.

Algunas apreciaciones sobre la ayuda humanitaria en la cooperación descentralizada[12]

Una de las originalidades de la ayuda pública española ha sido, hasta hace poco, el importante papel de la llamada cooperación descentralizada. El rol que han jugado las diferentes Comunidades Autónomas y ayuntamientos dentro de la cooperación española ha sido clave, no sólo en lo referente al volumen de fondos aportados, sino por la vinculación y relaciones que se han establecido a nivel más comunitario. Sin embargo, al igual que la cooperación estatal, no atraviesan un buen momento, lo que significa que todas las Comunidades Autonómicas españolas, excepto Euskadi, han reducido desde 2008 su gasto en AOD, e incluso la mitad de ellas (Murcia, Castilla La Mancha, Cantabria, Comunidad Valenciana, Aragón, La Rioja, Cantabria, Baleares y Canarias) en más de un 75%.

12 Solo se incluyen aquí unas notas sobre este tema. Para más detalle pueden verse los Informes del Observatorio de Acción Humanitaria.

La ayuda humanitaria en las ONG españolas[13]

El colectivo de ONG españolas u ONG internacionales con presencia en España en el ámbito humanitario es muy inferior al de ONG de desarrollo, pero es destacable la presencia de un cierto número de entidades que han sido cada vez más activas en este sector. La Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE), que agrupa a las ONG más relevantes, cuenta con un grupo de trabajo sobre acción humanitaria en su seno.

Las ONG son canalizadoras de un porcentaje elevado de los fondos públicos humanitarios (en torno al 60% pero muy cambiante en los últimos años), y algunas de ellas, especialmente MSF, Intermón Oxfam, o la Cruz Roja Española, son capaces de captar una gran cantidad de fondos privados, pero casi exclusivamente en las respuestas de emergencia.

La elevada presencia de ONG de desarrollo españolas en América Latina, en países proclives a los desastres, ha hecho que un buen número de ellas emprendieran hace ya más de una década proyectos en el ámbito de la RRD y de la prevención y preparación ante desastres, en particular.

De revisión histórica a planteamientos de futuro. Del trabajo emergencista al apoyo a la agenda de resiliencia en la región. Algunos retos

Los efectos de la crisis económica están obligando a todos los actores implicados en la acción humanitaria, tanto locales como internacionales, a una redefinición de su papel de cara al futuro. Para una cooperación como la española, y para la AECID en particular, esto es especialmente importante para seguir jugando un papel útil para los países de la región. Se trata, por tanto, de identificar aquellas áreas que puedan ser más relevantes y en las cuales se pueda aportar mayor valor añadido, conscientes de que un trabajo de tipo generalista no es ahora conveniente. Esos efectos también están obligando a abrir el debate sobre si la ayuda humanitaria debe tener un carácter universalista, o si ante la disminución de fondos y otros factores debe ser redirigida por criterios geográficos, lazos históricos y culturales, experiencia e implantación previa, o intereses geopolíticos o económicos.

América Latina y el Caribe han sido desde el inicio de la cooperación española zonas prioritarias de actuación. En la última década la situación ha ido cambiando debido a los grandes avances en materia de desarrollo en algunos países de la región, y a las prioridades de la agenda internacional del desarrollo. Aun así, América Latina continúa siendo, por muchos motivos, el área geográfica en la cual la cooperación española, en todos los sectores, cuenta con mayor experiencia y mantiene lazos más intensos con los gobiernos y la sociedad civil en materia de desarrollo.

En el ámbito humanitario gran parte del trabajo de la cooperación española ha girado en torno al apoyo a la respuesta tras los desastres, y en menor medida en situaciones de conflicto violento (con el caso colombiano como referencia), o de carácter posbélico, como en los casos de Centroamérica en las décadas de los ochenta y noventa. La experiencia de los operativos de emergencia de los primeros años, y sobre todo el impacto del huracán Mitch en 1998, generaron una reflexión entre los actores humanitarios y la AECID, que fue orientando el trabajo en los años posteriores. América Latina y el Caribe es la segunda región con mayor promedio de desastres, sólo superada por Asia, de los cuales casi el 70% de los registrados durante el periodo 1970-2010, se relacionan con inundaciones y tormentas. Según datos de UNISDR durante este periodo la región registró más de 467.000 muertes y un promedio anual de 4,5 millones de afectados/as.

Por ello, con el transcurso de los años la reducción del riesgo de desastres (RRD) ha adquirido una relevancia cada vez mayor en las agendas de todos los organismos públicos y de cooperación. De ahí que la reflexión casi generalizada en el sector humanitario sea la necesidad de aumentar el interés en las políticas de RRD, definiendo prioridades y actuaciones en este sentido. Este hecho ha sido palpable también en la cooperación española con América Latina, y ha marcado su relación en los últimos años. Para

13 Solo se incluyen aquí unas notas sobre este tema. Para más detalle, como en el caso de las Comunidades Autónomas, pueden verse los Informes del Observatorio de Acción Humanitaria.

ello dentro de la Oficina de Acción Humanitaria se creó un área denominada Unidad de Prevención y Seguimiento, que estableció como objetivo destinar a proyectos de prevención de desastres al menos un 5% del presupuesto de acción humanitaria. Dato relativamente poco ambicioso y por debajo de las tendencias de otros donantes.

En esta misma línea se sitúa la participación e involucramiento en diferentes foros internacionales en la materia, como el Secretariado de Naciones Unidas para la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (UNISDR); o su participación en el Global Facility Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), fondo del Banco Mundial al cual España contribuyó en el año 2007 con un crédito de seis millones de euros, vinculando tres de ellos a proyectos con cuatro países latinoamericanos: Guatemala, Ecuador, Costa Rica y Colombia.

Además conscientes de los profundos cambios acontecidos desde que se creó la Agencia española, en la forma como la sociedad latinoamericana encara y conceptualiza el tema de los desastres y riesgos, la respuesta ha ido más allá del reparto limitado de ayuda, siendo conscientes que una de sus acciones debe ser apoyar las iniciativas regionales que se están construyendo (CEPREDENAC, CAPRADE, CDEMA, entre otras), pues conviene recordar que América Latina sigue siendo pionera en materia de RRD, contando con valiosas experiencias e iniciativas regionales.

Todo esto ha ido orientando el trabajo y ha permitido extraer ciertas lecciones que ponen el énfasis en ciertos aspectos como:

- Necesidad de mejorar los dispositivos de respuesta ante emergencia y su base logística. Ello llevó a la creación de los Centros logísticos a los que nos hemos referido anteriormente y a la puesta en marcha de protocolos de actuación, mecanismos de coordinación interna, etc.
- Fortalecimiento de los mecanismos locales y regionales de preparación y respuesta. Gran parte del trabajo de la AECID ha girado en torno al fortalecimiento de los organismos públicos de los países socios, y también en materia humanitaria se han dedicado recursos a ello.
- Necesidad de abordar las fases posteriores a las situaciones de desastre y la rehabilitación y reconstrucción orientadas al desarrollo. Si algo supuso el impacto del Mitch fue la constatación de esta convicción y la puesta en marcha, por vez primera en la cooperación española, de proyectos con lo que ha dado en llamarse “enfoque VARD” (Vinculación, Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo). La articulación entre los diversos instrumentos de la cooperación ha sido desde entonces una de las cuestiones clave del trabajo de la AECID en muchos países de la región.
- Convicción sobre la necesaria inversión en reducción del riesgo de desastres.
- Necesidad de hacer un seguimiento profundo de situaciones que pueden desembocar en crisis crónicas con consecuencias humanitarias. Al igual que otras regiones, América Latina y Caribe sufre los efectos recurrentes del cambio climático. Desde hace años, los cambios en los patrones hídricos de la región, con una reducción de los días y volumen de lluvia, han originado sequías que han provocado un efecto demoledor en la seguridad alimentaria y nutricional de ciertas zonas de la región. Las zonas más vulnerables identificadas fueron el área del “Chaco” en Bolivia y Paraguay, y el “Corredor Seco” que atraviesa Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Del mismo modo, el seguimiento de los fenómenos de El Niño o La Niña ha formado parte del trabajo de la AECID en la región (Sánchez-Montero, 2012).
- Atención a las crisis generadas por los conflictos violentos aún vivos en la región que generan, sobre todo, desplazados internos (Colombia y eventualmente Centroamérica por el auge de la violencia urbana).
- Programas de atención a servicios sociales básicos y a vinculación de ayuda, rehabilitación y desarrollo en casos como Haití.

HPG

Humanitarian Policy Group

The Humanitarian Policy Group is one of the world's leading teams of independent researchers and information professionals working on humanitarian issues. It is dedicated to improving humanitarian policy and practice through a combination of high-quality analysis, dialogue and debate.

Humanitarian Policy Group
Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
United Kingdom

Tel. +44 (0) 20 7922 0300
Fax. +44 (0) 20 7922 0399
E-mail: hpgadmin@odi.org
Website: http://www.odi.org//hpg

Foto de cubierta: Jóvenes refugiados salvadoreños jugando en el campo de refugiados Mesa Grande.
© UNHCR/P.Jaxa 1987)

